

Asunto C-241/21**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del [Reglamento de Procedimiento del] Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

14 de abril de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia)

Fecha de la resolución de remisión:

30 de marzo de 2021

Recurrente:

I. L.

Recurrida:

Politsei- ja Piirivalveamet (Autoridad de Policía y Guardia de Fronteras)

Objeto del procedimiento principal

Recurso interpuesto por I. L. solicitando que se anule la resolución del Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tallin, Estonia) de 2 de diciembre de 2020 y que se dicte una nueva resolución en la que se declare que la solicitud de la Politsei- ja Piirivalveamet (Autoridad de Policía y Guardia de Fronteras; en lo sucesivo, «PPA») de ingresarlo en un centro de internamiento y su ingreso en tal centro fueron ilegales.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En la petición de decisión prejudicial se solicita la interpretación del artículo 15, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98).

Cuestión prejudicial

¿Debe interpretarse el artículo 15, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, en el sentido de que los Estados miembros pueden internar a un nacional de un tercer país respecto del cual exista un riesgo real de que, estando en libertad, cometa un delito antes de la expulsión, cuya investigación y sanción puedan dificultar sustancialmente que se lleve a cabo la expulsión?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular; considerandos 2 y 16, artículos 3, punto 7, y 15.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (Ley Relativa a la Obligación de Salir del País y a la Prohibición de Entrada; en lo sucesivo, «VSS»), artículos 6^º y 15.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 I. L., nacional de la República de Moldavia que se encontraba en la República de Estonia en virtud de una exención de visado, fue detenido el 12 de octubre de 2020 como sospechoso de causar dolor físico y lesiones a su pareja y a otra víctima. Mediante sentencia de 13 de octubre de 2020, el Harju Maakohus (Tribunal de Primera Instancia de Harjumaa, Estonia), condenó a I. L. en un procedimiento sumario abreviado por maltrato físico en virtud del artículo 121, apartado 2, puntos 2 y 3, del Karistusseadustik (Código Penal; en lo sucesivo, «KarS»). Según la acusación que consta en la sentencia, la Fiscalía también acusó al interesado de haber amenazado a la víctima con volver a Estonia y matarla, si era expulsado de Estonia. Sin embargo, fue absuelto de esta imputación conforme al artículo 120, apartado 1, del KarS (amenazas). Como pena definitiva, el tribunal de primera instancia lo sentenció a una pena de prisión de un año, un mes y 28 días con un período de remisión condicional de dos años, por lo que el tribunal revocó la detención del interesado cuando todavía se encontraba en la sede del propio tribunal.
- 2 Mediante notificación de 13 de octubre de 2020, de conformidad con la Välismaalaste seadus (Ley de Extranjería; en lo sucesivo, «VMS»), la PPA puso fin anticipadamente a la estancia exenta de visado del interesado. En la

notificación se indicaba que el último día de su estancia autorizada era el 13 de octubre de 2020 y que los extranjeros están obligados a abandonar inmediatamente el territorio de los Estados miembros del espacio Schengen en caso de finalización anticipada de la estancia, así como que la obligación de salir del país podía ejecutarse inmediatamente de acuerdo con las disposiciones de la VSS. La PPA volvió a detener al interesado el mismo día en la sede del Harju Maakohus, de conformidad con el artículo 15, apartado 2, punto 1, de la VSS. En el atestado de la detención se hizo constar que se había tenido en cuenta la actitud del interesado ante el delito cometido y su conducta tras la condena, lo que hacía suponer que el interesado podría eludir la expulsión a pesar de su promesa de salir voluntariamente del país y de la solicitud de ordenar su salida voluntaria. En consecuencia, ese mismo día, en aplicación de la VSS, la PPA emitió una orden contra el interesado para que abandonara Estonia, ya que se encontraba en el país sin base legal. A tenor de dicha orden, I.L. debía abandonar el país inmediatamente, pero a más tardar el 13 de octubre de 2020. La orden era ejecutable a partir de ese mismo día y, tras expirar dicho plazo, si el extranjero no había cumplido con la obligación de salir del país, debía ser expulsado de la República de Estonia a Moldavia de acuerdo con la VSS. Al mismo tiempo, la PPA también le impuso al interesado una prohibición de entrada durante tres años a partir de la fecha de cumplimiento de la obligación de salir del país.

- 3 El 14 de octubre de 2020, la PPA solicitó al Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin, Estonia) una autorización para internar al interesado con arreglo al artículo 15, apartado 2, puntos 1 a 3, de la VSS e ingresarlo durante dos meses en un centro de internamiento. Para fundamentar su solicitud, alegó, entre otros, lo siguiente: El interesado podría eludir la expulsión. Había utilizado la violencia en una relación de proximidad y existe un gran interés público en prevenir tales delitos. El objetivo principal de la orden de salida pendiente de ejecución era evitar la comisión de futuros delitos. Si bien el interesado había declarado que quería resolver los problemas con su pareja de hecho antes de salir del país, la PPA no estaba convencida de que su comportamiento violento no se repitiera en una situación de estrés. Adujo que la PPA estaba facultada para tener en cuenta que el interesado había amenazado con usar la violencia contra su pareja de hecho si era expulsado. Consideró que el delito cometido previamente ilustra el peligro que representa, por lo que debe ingresar en un centro de internamiento hasta su expulsión. Como su conducta anterior no había generado confianza, se adujo que no era posible aplicar medidas de vigilancia menos restrictivas.
- 4 En la vista ante el Tallinna Halduskohus, la PPA especificó que I.L. había cumplido la obligación de cooperar y estaba en posesión de los documentos necesarios para retornar a la República de Moldavia. Por ello, la PPA solicitó su ingreso en un centro de internamiento basándose únicamente en el artículo 15, apartado 2, punto 1, de la VSS. Mediante resolución de 15 de octubre de 2020, el Tallinna Halduskohus autorizó el ingreso de I.L. en un centro de internamiento hasta su expulsión, pero no más allá del 15 de diciembre de 2020.

- 5 El Tallinna Halduskohus se adhirió a la opinión de que en el caso del interesado existía el riesgo de que eludiera el procedimiento de expulsión y no saliera de Estonia voluntariamente (artículo 6^o, puntos 1 y 4, de la VSS). A pesar de que en la vista judicial había declarado que, una vez liberado, únicamente acudiría a su vivienda a recoger sus pertenencias, evitaría encontrarse con su ex pareja y luego saldría de Estonia voluntariamente, el Tallinna Halduskohus consideró que, teniendo en cuenta la conducta anterior del interesado, existían motivos para suponer que su salida de Estonia probablemente no se produciría del modo descrito. Apreció que no se podía garantizar que no se encontrara con su antigua pareja al recoger sus pertenencias y que, si se encontraba con su antigua pareja, era muy probable que la situación se descontrolara y pudiera cometer otro delito. En caso de cometer nuevos delitos, el cumplimiento voluntario de la obligación de salir del país quedaría manifiestamente excluido, pues si se incoa un procedimiento penal, el interesado tiene derecho a estar presente en la vista que se celebre contra él y, en el marco de un procedimiento penal, también puede disponerse la prisión preventiva. Estimó que, en consecuencia, había motivos para dudar de la credibilidad de las intenciones expuestas durante la vista. Destacó que el Estado busca prevenir posibles nuevos delitos, cuando el riesgo de que el interesado en cuestión cometa nuevos delitos era en ese momento elevado.
- 6 Asimismo, el Tallinna Halduskohus tuvo en cuenta que el interesado debía someterse a la prueba de la COVID-19 para poder regresar a la República de Moldavia, lo que había provocado un retraso adicional, por lo que no había sido posible llevar a cabo la expulsión en las 48 horas previstas en la VSS. En opinión de dicho tribunal, era improbable que medidas de vigilancia menos intrusivas hubieran garantizado la aplicación del procedimiento de expulsión; Además, también faltaba la confianza en el interesado, necesaria para la aplicación de otro tipo de medidas de vigilancia. Por último, dicho tribunal apreció que el alojamiento en un centro de internamiento no era contrario a consideraciones de seguridad y salud y que el internamiento era proporcionado.
- 7 I. L. recurrió la resolución del Tallinna Halduskohus ante el Tallinna Ringkonnakohus, solicitando que se anulara la resolución del Tallinna Halduskohus y que se ordenara su puesta en libertad. Mediante resolución de 2 de diciembre de 2020, el Tallinna Ringkonnakohus desestimó dicho recurso y confirmó la resolución del Tallinna Halduskohus. En los fundamentos de su resolución se refirió al hecho de que el interesado presentaba un riesgo de fuga en el sentido del artículo 6^o, punto 1, de la VSS, es decir, que el extranjero no abandonara Estonia tras expirar el plazo de salida voluntaria concedido en la decisión de retorno. Dado que el interesado había puesto condiciones a su salida, era probable que no abandonara el país si no se cumplían esas condiciones, pudiendo buscar nuevas posibilidades para permanecer en el país o negarse a salir de él. Estimó que la probabilidad de que esto ocurriera era tanto mayor cuanto más corto fuera el plazo concedido para la salida. En su opinión, teniendo en cuenta la naturaleza y la gravedad del delito cometido por el interesado, tampoco puede considerarse probable que consiga cumplir las condiciones que él mismo ha señalado y que, posteriormente, salga voluntariamente de Estonia en el plazo que

se le ha concedido. El Tallinna Ringkonnakohus también señaló que los motivos de internamiento previstos en el artículo 15, apartado 2, puntos 1 a 3, de la VSS no permiten internar a una persona para evitar un posible nuevo delito. Resaltó que, de acuerdo con las disposiciones de la VSS, el objetivo del internamiento de una persona es garantizar que salga de Estonia. El Tallinna Ringkonnakohus también señaló que el artículo 6⁸, punto 4, de la VSS solo es aplicable si la decisión judicial que dio lugar a la condena es firme. Sin embargo, el día en que el Tallinna Halduskohus autorizó el alojamiento de I. L. en un centro de internamiento, la decisión judicial en cuestión aún no era firme. En efecto, devino firme poco después, el 21 de octubre de 2020. Por último, el Tallinna Ringkonnakohus apreció que no procedía el uso de medidas de vigilancia menos intrusivas.

- 8 El 23 de noviembre de 2020, I. L. fue expulsado de la República de Estonia a Moldavia.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 9 Ya antes de su expulsión, I. L. había presentado un recurso contra la resolución del Tallinna Ringkonnakohus, solicitando que se anulara la resolución del Tallinna Ringkonnakohus y se dictara una nueva resolución declarando la ilegalidad de la solicitud de la PPA y de su ingreso en un centro de internamiento. Expone que ha aprendido la lección resultante de su delito y que no volverá a delinquir en el futuro. Aduce que como cooperó plenamente en el procedimiento, el temor a que cometiera un nuevo delito al retirar sus pertenencias era infundado. Entiende que su deseo de recoger sus pertenencias y llevárselas consigo antes de salir del país es comprensible y no puede considerarse una condición inadmisibles. En su opinión, no hubo riesgo de fuga y deberían haberse aplicado medidas de vigilancia menos intrusivas. En opinión de I. L., dado que ya ha sido expulsado de Estonia, es necesario cambiar de pretensión procesal, pasando de una impugnación a una pretensión declarativa. Entiende que si el Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente») declara la ilegalidad de la solicitud de la PPA y del ingreso en un centro de internamiento, esto le proporciona un fundamento para formular una reclamación por daños y perjuicios contra la PPA (no se le permitió trabajar y no recibió salario alguno, fue privado ilegalmente de su libertad).
- 10 La PPA solicita que se desestime el recurso. Declaró que tras la vista de la causa penal ante el tribunal de primera instancia en la que I. L. fue condenado puso fin anticipadamente a la estancia exenta de visado de I. L. y que este había sido detenido inmediatamente después de la vista ante el tribunal de primera instancia. Se le comunicó que tendría que salir de Estonia y se le preguntó si estaba de acuerdo en hacerlo voluntariamente. El interesado aceptó, pero formuló condiciones: Que no saldría del país hasta que no hubiera resuelto el conflicto con la víctima. La PPA alega que no podía permitirle volver con la víctima, pues esta había temido por su vida debido a las amenazas de I. L. Al dictar la decisión de

retorno, la PPA había evaluado las pruebas y ponderado las circunstancias de hecho, además de tener en cuenta las objeciones del interesado, su actitud ante el delito cometido y su conducta después de la condena. Considera que el interesado podría eludir la expulsión y que supone una amenaza para el orden público. Ha empleado la violencia en una relación de proximidad. Una de las prioridades de la República de Estonia es la prevención de la violencia en las relaciones de pareja y el interés público por este tipo de hechos es muy elevado. La condena en los procedimientos penales es una reacción a un acto ya cometido, pero también sirve para separar a una persona potencialmente peligrosa de la sociedad respetuosa con la ley, por lo que el objetivo principal de la decisión de retorno que debe ejecutarse ha sido la intención del Estado de evitar posibles nuevos delitos. Aduce que la PPA no recurrió al motivo contemplado en el artículo 6⁸, punto 1, de la VSS al evaluar el riesgo de fuga respecto del interesado. Se dictó una decisión de retorno ejecutiva contra el interesado de conformidad con el artículo 7², apartado 2, puntos 1 y 4, de la VSS. La PPA consideró necesario que ingresara en un centro de internamiento para llevar a cabo la expulsión. Alega que no fue posible aplicarle otras medidas de vigilancia, ya que estas no ofrecían una probabilidad suficiente de que se alcanzaría el resultado deseado. Expone que el interesado no tenía base legal para residir y trabajar en la República de Estonia; además, los recursos económicos disponibles no habrían sido suficientes para cubrir los gastos de una vivienda. Podría haber eludido el procedimiento de expulsión y esto habría dificultado sustancialmente su expulsión de Estonia. Considerando las circunstancias del delito cometido por I. L. y teniendo en cuenta su estado emocional, la PPA estimó que no saldría de Estonia voluntariamente y que tenía la intención de resolver el conflicto surgido en la relación de proximidad. Expuso que la víctima había informado a las autoridades de procesamiento penal de que I. L. la llamaba y le escribía amenazando con encontrar la forma de venir a Estonia para hacérsela pagar.

Breve exposición de la motivación de la petición de decisión prejudicial

- 11 En este litigio se discute exclusivamente la admisibilidad del ingreso del interesado en un centro de internamiento. No son objeto del litigio las cuestiones relativas a la legalidad de la finalización anticipada de su estancia, de la decisión de retorno dictada contra él ni de la prohibición de entrada.
- 12 Mediante resolución de 15 de octubre de 2020, el Tallinna Halduskohus autorizó el ingreso del interesado en un centro de internamiento. Actualmente se encuentra en libertad y ha sido expulsado de Estonia. Por lo tanto, el interesado considera que es necesario cambiar de una pretensión procesal de impugnación a una pretensión procesal declarativa. La autorización se concede mediante resolución contra la que cabe interponer el recurso judicial correspondiente [Halduskohtumenetluse seadustik (Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa; en lo sucesivo, «HKMS»), artículo 265, apartado 5]. El hecho de que las circunstancias hayan cambiado durante la sustanciación del recurso (por ejemplo, que el interesado haya sido expulsado de Estonia) no impide que el

tribunal de la instancia superior examine la legalidad de la resolución por la que se concedió la autorización y, en su caso, la anule, es decir, que declare retroactivamente la invalidez de la resolución de autorización. De ese modo, desaparecería a la vez el requisito de admisibilidad de la limitación de los derechos fundamentales del interesado. En el presente asunto, la posibilidad de anular la resolución por la que se concedió la autorización tampoco está excluida por el artículo 158, apartado 2, de la HKMS.

- 13 A tenor del artículo 23, apartado 1¹, de la VSS, el tribunal de lo contencioso-administrativo concederá la autorización para detener a una persona que ha de ser expulsada y para ingresarlo en un centro de internamiento durante un máximo de dos meses, cuando concorra una de las causas previstas en el artículo 15, apartado 2, de la VSS y se cumplan los principios enunciados en el apartado 1 del mismo artículo. El artículo 15, apartado 2, de la VSS dispone que un extranjero podrá ser internado cuando la aplicación de las medidas de vigilancia previstas por la VSS no garantice que se cumplirá efectivamente la obligación de salida, en particular cuando 1) existe riesgo de fuga, 2) el extranjero no cumple la obligación de cooperación, o 3) el extranjero no está en posesión de los documentos necesarios para el retorno o se retrasa la obtención de estos en el Estado de destino o de tránsito. El artículo 15 de la VSS transpone el artículo 15 de la Directiva 2008/115/CE al Derecho estonio.
- 14 El Tallinna Halduskohus concedió la autorización para que el interesado ingresara en un centro de internamiento con arreglo al artículo 15, apartado 2, punto 1, de la VSS, es decir, por riesgo de fuga. De conformidad con el artículo 3, punto 7, de la Directiva, el concepto de «riesgo de fuga» debe entenderse en el sentido de que debe basarse en criterios objetivos definidos por ley (véase, entre otras, la sentencia de 15 de marzo de 2017, Al Chodor y otros, C-528/15, EU:C:2017:213). En la legislación estonia, estos se regulan exhaustivamente en el artículo 6⁸ de la VSS. Las circunstancias que se mencionan en dicha disposición deben concurrir necesariamente para apreciar el riesgo de fuga, aunque también deben considerarse otras circunstancias que caracterizan al extranjero y el caso concreto para apreciar dicho riesgo de un modo definitivo.
- 15 En opinión de esta Sala, en el caso de autos no concurren circunstancias que apunten a que el interesado presenta riesgo de fuga. El Tallinna Halduskohus constató la existencia de riesgo de fuga por dos motivos: 1. el extranjero no había salido de Estonia dentro del plazo otorgado en la decisión de retorno para la salida voluntaria (artículo 6⁸, punto 1, de la VSS) y 2. el extranjero había cometido un delito por el que había sido condenado a una pena de prisión (artículo 6⁸, punto 4, de la VSS).
- 16 El artículo 6⁸, punto 1, de la VSS no es aplicable en este caso, dado que su aplicación presupone que al interesado se le haya fijado un plazo para la salida voluntaria mediante una decisión de retorno escrita. Pues bien, la PPA ha confirmado al órgano jurisdiccional remitente que al recurrente no se le fijó un plazo para la salida voluntaria, sino que se emitió una decisión de retorno

inmediatamente ejecutable contra él al amparo del artículo 7², apartado 2, puntos 1 y 4, de la VSS. Así lo confirman también las gestiones realizadas por la PPA el 13 de octubre de 2020: Al interesado le fue de hecho imposible salir del país voluntariamente. Atendiendo a lo señalado en lo que antecede, tampoco se le puede reprochar que incumpliera el plazo de salida voluntaria y concluir a partir de ahí que existía riesgo de fuga en virtud del artículo 6⁸, punto 1, de la VSS.

- 17 El artículo 6⁸, punto 4, de la VSS tampoco es aplicable en este caso. Esta disposición presupone que el interesado haya sido condenado en firme a una pena de prisión por un delito [presunción de inocencia con arreglo al artículo 22, apartado 2, de la Eesti Vabariigi põhiseadus (Constitución de la República de Estonia)]. La resolución que condenó al recurrente devino firme después de que el Tallinna Halduskohus concediera la autorización.
- 18 En opinión de esta Sala, tampoco existe ninguna otra circunstancia que indique que el interesado presentara un riesgo de fuga en el sentido del artículo 6⁸ de la VSS. En particular, no es aplicable, por ejemplo, el artículo 6⁸, punto 6, de la VSS, según el cual «el extranjero [...] haya informado a la Autoridad de Policía y Guardia de Fronteras de que no desea cumplir con la obligación de salir del país o la autoridad concluya a partir de su actitud y su conducta que es así». De la declaración que consta en el acta del trámite de audiencia al interesado en el procedimiento para dictar la decisión de retorno, según la cual no quería separarse de su pareja y pidió una oportunidad para volver a arreglar las cosas, no puede concluirse que tuviera la intención de eludir la expulsión. Una persona debe tener la posibilidad de expresar su punto de vista sobre el contenido del acto administrativo gravoso en el marco del procedimiento para la adopción del acto administrativo, sin que ello deba acarrear consecuencias negativas. No puede deducirse automáticamente de las declaraciones realizadas en el trámite de audiencia que el interesado tenga la intención de no cumplir el acto administrativo si no existen circunstancias adicionales que indiquen un riesgo de que eludirá la expulsión. El riesgo de fuga tampoco resulta del deseo expresado por el interesado en la vista ante el Tallinna Halduskohus de recuperar las pertenencias que conservaba su pareja y de percibir el salario que le adeudaba su empresario. Es, en principio, legítimo el deseo de una persona de recuperar los bienes que le pertenecen antes de salir del país porque es difícil, si no imposible, obtenerlos después de su salida. La PPA no ha expuesto ninguna circunstancia que, junto con las declaraciones del interesado, sugiriera que existía un riesgo de que este pasara a la clandestinidad o eludiera la expulsión y que, por lo tanto, hubiera un riesgo de fuga en el sentido del artículo 6⁸ de la VSS.
- 19 En opinión de esta Sala, tampoco se aprecian en el presente asunto circunstancias indicativas de que concurren los motivos de internamiento previstos en el artículo 15, apartado 2, puntos 2 y 3, de la VSS.
- 20 En consecuencia, la legalidad del internamiento del interesado depende de la cuestión de cómo debe interpretarse el artículo 15, apartado 2, de la VSS, es decir, si los motivos previstos en los puntos 1 a 3 constituyen una enumeración

exhaustiva y debe concurrir al menos uno de ellos, o si se trata de una lista no exhaustiva y solo ejemplar, de modo que una persona puede ser internada también con base en una cláusula general. Como posible cláusula general, esta Sala considera el peligro para la expulsión efectiva a que se refiere la frase introductoria del artículo 15, apartado 2, de la VSS. La redacción de la disposición, es decir, la expresión «en particular cuando», que precede a los puntos 1 a 3, favorece esta última interpretación. En efecto, la valoración definitiva de la legalidad de un internamiento también requiere en cada caso el cumplimiento de los principios recogidos en el artículo 15, apartado 1, de la VSS (internamiento como último recurso, respeto del principio de proporcionalidad).

- 21 De acuerdo con una primera valoración por parte de esta Sala, las circunstancias del presente asunto confirman que se cumple el requisito de la cláusula general para el internamiento y que el internamiento del interesado con base en la cláusula general establecida en el artículo 15, apartado 2, de la VSS sería admisible en conjunción con los principios establecidos en el artículo 15, apartado 1, de la VSS. A la vista de la proximidad temporal de los hechos y de la naturaleza del delito cometido por el interesado, había motivos suficientes para suponer que este podría volver a intentar resolver el conflicto surgido con su pareja de hecho y, en esa ocasión, cometer un nuevo delito. En consecuencia, existía un riesgo real de que el interesado, estando en libertad, cometiera un delito antes de ser expulsado, cuya investigación y sanción (emisión de una sentencia y posible ejecución posterior de la condena) perjudicaría su expulsión o, para ser más exactos, la pospondría por tiempo indefinido y dificultaría así considerablemente que se llevara a cabo la expulsión. Por lo tanto, estaba en riesgo que la expulsión se llevara a cabo efectivamente. Considerando las circunstancias que caracterizan a la persona del recurrente (edad, estado de salud), su conducta y sus relaciones (vínculo con Estonia, falta de domicilio fijo), no era posible garantizar con la misma eficacia con otras medidas de vigilancia el éxito de la expulsión (artículo 10, apartado 2, de la VSS). El internamiento respeta el principio de proporcionalidad, entre otros, en cuanto a la posible duración del internamiento.
- 22 El artículo 15 de la VSS transpone las disposiciones del artículo 15 de la Directiva 2008/115/CE. El artículo 15, apartado 1, prevé que, salvo que en el caso concreto de que se trate puedan aplicarse con eficacia otras medidas suficientes de carácter menos coercitivo, los Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países que sean objeto de procedimientos de retorno, únicamente a fin de preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, especialmente cuando a) haya riesgo de fuga, o b) el nacional de un tercer país de que se trate evite o dificulte la preparación del retorno o el proceso de expulsión. También se establece que cualquier internamiento será lo más corto posible y solo se mantendrá mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión.
- 23 El artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE, en relación con el considerando 16 de esta, no aporta una respuesta clara a la cuestión de si el internamiento también es admisible únicamente con base en la cláusula general, es

decir, cuando está en riesgo la llevada a cabo efectiva de la expulsión, o si debe concurrir en todos los casos uno de los motivos enumerados en dicha disposición [letras a) o b)]. La Comisión Europea ha considerado que la enumeración no es exhaustiva [véase la Recomendación (UE) 2017/2338 de la Comisión, de 16 de noviembre de 2017, por la que se establece un «Manual de Retorno» común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno (DO 2017, L 339, p. 83, punto 14.1). Que esta Sala sepa, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aún no ha respondido claramente a esta cuestión (véanse, por ejemplo, las sentencias de 6 de diciembre de 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, apartado 36; de 5 de junio [de 2014], Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, apartados 61 y 74; de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartados 269 a 272).

- 24 El artículo 15 es incondicional y suficientemente preciso, por lo que tiene efecto jurídico directo (por ejemplo, las sentencias de 28 de abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartado 47; de 5 de junio de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, apartado 54, y la sentencia Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, antes citada, apartado 288). En opinión de esta Sala, no cabe excluir que la situación que debe examinarse pueda, en principio, ajustarse, por ejemplo, al motivo contemplado en el artículo 15, apartado 1, letra b). No obstante, la redacción del artículo 15, apartado 2, puntos 2 y 3, de la VSS, que transpone el artículo 15 de la Directiva, se aparta en cierta medida de la Directiva y, además, como se ha señalado, esta Sala considera que ninguna de estas disposiciones estonias es aplicable en este caso. A pesar del efecto directo de una Directiva, los derechos de una persona no pueden limitarse directamente con base en una Directiva.
- 25 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a la hora de interpretar una disposición del Derecho de la Unión hay que tener en cuenta tanto su tenor como la estructura general y la finalidad de la normativa en que se integra (por ejemplo, sentencia de 2 de julio de 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, apartado 33).
- 26 La redacción del artículo 15, apartado 1, «*eelkõige kui*» («especialmente cuando») (*in particular, en particulier*) parece indicar que se trata de una lista no exhaustiva que solo sirve de ayuda para interpretar la cláusula general, es decir, el riesgo para llevar efectivamente a cabo la expulsión. Esto también se ve corroborado por una comparación, por ejemplo, con el artículo 8, apartado 3, de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L 180, p. 96), donde se utiliza la palabra «*üksnes*» («solo») (*only, ne ... que*), que indica expresamente que la lista de motivos de internamiento tiene carácter exhaustivo (véase, entre otras, también la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría, C-808/18, EU:C:2020:1029,

apartado 168). También tiene carácter exhaustivo el motivo de internamiento previsto en el artículo 28, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31) (véase, entre otras, la sentencia Al Chodor y otros, C-528/15, antes citada). Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha subrayado en repetidas ocasiones que las disposiciones de la Directiva 2008/115/CE relativas al internamiento deben interpretarse en sentido estricto (por ejemplo, las sentencias El Dridi, C-61/11 PPU, antes citada, apartado 42; Mahdi, C-146/14 PPU, antes citada, apartado 55; de 7 de junio de 2016, Affum, C-47/15, apartado 62, y Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, antes citada, apartado 42). Esto podría oponerse a la interpretación de que la enumeración debe entenderse como no exhaustiva.

- 27 Uno de los objetivos de la Directiva 2008/115/CE es garantizar la expulsión efectiva de los nacionales de terceros países en situación irregular (considerando 2 y artículo 1). El hecho de que la Directiva obliga a los Estados miembros a aplicar las normas y los procedimientos previstos en ella para garantizar el retorno o la expulsión efectiva de un nacional de un tercer país en situación irregular en un Estado miembro también ha sido subrayado en repetidas ocasiones por el Tribunal de Justicia (por ejemplo, sentencia de 24 de febrero de 2021, M y otros, C-673/19, apartado 31). Por otra parte, el objetivo de la Directiva 2008/115/CE es garantizar la protección de los derechos fundamentales de la persona afectada (considerando 2 y artículo 1). Esto reviste especial importancia en el marco del internamiento como aplicación de una medida coercitiva, ya que, en virtud de esta, el interesado se ve privado de su derecho a la libertad (artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). A tenor del artículo 5, apartado 1, letra f), del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, nadie puede ser privado de su libertad, si no con arreglo al procedimiento establecido por la ley, si se trata de la detención preventiva o del internamiento, conforme a derecho, de una persona en el marco de medidas para la expulsión o extradición. Por tanto, en virtud del Convenio, el internamiento de una persona con fines de expulsión es en sí misma legal, pero la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido ciertos requisitos cualitativos en cuanto a la base legal del internamiento. En ese sentido, también el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha subrayado que la base jurídica del internamiento debe ser clara, previsible y accesible, así como proteger contra las arbitrariedades (véase la sentencia Al Chodor, C-528/15, antes citada, apartados 40 a 44). Según una primera valoración de esta Sala, el hecho de que la expulsión efectiva estuviera en riesgo, junto con el deber de aplicar medidas menos restrictivas y de examinar la proporcionalidad, constituye una base jurídica previsible para el internamiento de una persona que garantiza una protección suficiente de los derechos fundamentales y protege contra las arbitrariedades.
- 28 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que la posibilidad de poner en situación de internamiento a una persona por razones de orden público y

de seguridad pública no puede tener fundamento en la Directiva 2008/115/CE (sentencia de 30 de noviembre de 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, apartado 70). También la ya mencionada Recomendación de la Comisión, de 16 de noviembre de 2017, subraya que el internamiento no puede llevarse a cabo para proteger el orden público. En otras palabras, con base en el artículo 15 de la VSS y en el artículo 15 de la Directiva 2008/115/CE, la única finalidad del internamiento de un extranjero debe ser garantizar la expulsión efectiva. No obstante, según una primera valoración de esta Sala, el internamiento de una persona para garantizar su expulsión efectiva no está excluido si existe un riesgo real de que la persona en cuestión, mientras esté en libertad, cometa un delito antes de la expulsión, cuya investigación y sanción puedan dificultar sustancialmente la llevada a cabo de la expulsión. También el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha apreciado (aunque en el marco del examen de una pena de prisión impuesta a nacionales de terceros países por entrada o residencia ilegal) que el encarcelamiento puede frustrar la aplicación del procedimiento en cuestión y demorar el retorno, privando a la Directiva 2008/115/CE de su efecto útil (sentencias Affum, C-47/15, antes citada, apartado 63, y de 1 de octubre de 2015, Skerdjan Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, apartado 26 y jurisprudencia citada).

- 29 Dado que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el único facultado para interpretar el Derecho de la Unión de forma vinculante, es preciso recabar una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE, a la vista de las distintas interpretaciones posibles, expuestas en lo que antecede.